



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [23 stycznia 2017 r.]

Adam Bodnar

VII.602.14.2016.JZ

**Pan Poseł
Andrzej Maciejewski
Przewodniczący
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej
Sejmu RP**

Pragnę zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na problematykę **zasad przeprowadzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin**. Kwestia ta była przedmiotem szeregu skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich, w związku z którymi została podjęta analiza tego zagadnienia.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej jako: *ustawa o samorządzie gminnym*) w art. 5 ust. 1 stanowi, że gmina może tworzyć swoje jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Działania takie są fakultatywne, gmina ma dowolność w decydowaniu o tym, czy utworzyć jednostki pomocnicze i na jakim obszarze (na całym obszarze gminy, czy też tylko na jej części). Warto zauważyć, że na terenach wiejskich tradycje powoływania sołtysów są bardzo długie, wobec czego funkcjonowanie sołectw traktuje się jako zjawisko zupełnie naturalne¹ (obecnie liczbę sołectw szacuje się na ok. 40 000²). W miastach, samorządność na poziomie dzielnicy, czy osiedla, jest obecnie w fazie rozwoju i wdrażania.

¹ K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2015, T. XXXIV, s. 92.

² A. Ptak, *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” Nr 3(49)/2012, s. 111.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące procedur wybierania sołtysa i rady sołeckiej. Należy podkreślić, że kwestie rady sołeckiej reguluje art. 36 ust. 1 i 2 *ustawy o samorządzie gminnym*. W ust. 1 przepis ten wskazuje, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Ust. 2 przepisu stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Ustawa pomija jednak wszelkie inne kwestie dotyczące procedur wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Mogą one być bowiem dowolnie regulowane w statutach jednostek pomocniczych. W tym zakresie ustawodawca przewidział więc przekazanie organom gminy dużej swobody³.

Tymczasem wiele kontrowersji budzi wśród obywateli kwestia standardów kontroli przebiegu wyboru i możliwości składania oraz rozpatrywania protestów wyborczych.

W jednej ze skarg skierowanej do Rzecznika, obywatelka opisała m.in. sytuację, kiedy to jej „protest wyborczy” w sprawie wyborów sołtysa został odrzucony przez radę gminy. Rada uznała bowiem, iż nie jest organem uprawnionym do badania prawidłowości przebiegu tych wyborów. Obywatelka wykazała dużą determinację i przesłała materiał zawierający zastrzeżenia odnośnie do wyborów do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Po zbadaniu sprawy WSA wskazał, że to nie sąd, a właśnie rada gminy ma kompetencje do rozpatrzenia tej sprawy i protestu. **Powyższa sprawa uwypukliła brak odpowiednich przepisów w statucie, które wskazywałyby obywatelom - w sposób jasny i nie budzący kontrowersji - procedurę rozpatrywania protestów wyborczych dotyczących wyborów sołtysa.**

Należy zauważyć, iż opisana sytuacja nie jest odosobnionym przypadkiem. To już kolejny sygnał, jaki dociera do Rzecznika od obywateli. Wskazują oni, że mają znacząco utrudnioną możliwość sprawowania społecznej kontroli, zgłaszania obserwacji, uwag,

³ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, ss. 169-170.

zastrzeżeń i ewentualnego zakwestionowania ważności wyborów w sołectwie. Budzi to ich zaniepokojenie i podważa zaufanie do procedur demokratycznych na szczeblu lokalnym. Z moich analiz wynika, że tylko część gmin zamieszcza regulacje dotyczące procedury składania protestów wyborczych (czy szerzej: zastrzeżeń, obserwacji) w wyborach sołtysa w swoich statutach.

W toku analiz powyższej problematyki prowadziłem korespondencję z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów. W przesłanej mi przez Stowarzyszenie opinii wskazano: „[...] na podstawie analizie setek statutów sołectw przekazanych [...] głównie przez sołtysów, a także rzadziej przez członków rad sołeckich i mieszkańców i telefonów oraz rozmów z nimi - instytucja protestów wyborczych w wyborach na sołtysa i członków rady sołeckiej jest bardzo rzadko uregulowana w statutach sołectw. W przytłaczającej większości przypadków nie ma tam na ten temat żadnego przepisu. Również nie ma ich w odrębnych uchwałach rad gmin ani w statutach gmin”. Podkreślono, że brak ustawowej regulacji ma wpływ na praktykę. W konkluzji opinii podkreślono: „[...] **należy uzupełnić przepisy w ustawie o samorządzie gminnym dotyczące wyborów do organów jednostek pomocniczych o kwestie protestu wyborczego** [...]”⁴.

Pragnę podkreślić, iż moim zdaniem procedura nadzoru obejmująca przebieg i wyniki wyborów we wszystkich procedurach wyborczych, jest zabezpieczeniem praw obywateli. Protesty przeciwko wyborom są społecznym środkiem kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródłem informacji o ewentualnych nieprawidłowościach – m.in. działaniach kandydatów, obywateli i członków organów organizujących wybory.

Warto w tym kontekście przywołać wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdzał, że istnienie systemu skutecznego badania skarg indywidualnych i odwołań w sprawach praw wyborczych jest jedną z podstawowych gwarancji wolnych i rzetelnych wyborów (zob. np. wyrok ETPC z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie *Tahirov przeciwko Azerbejdżanowi*, nr skargi 31953/11). System taki zapewnia

⁴ Opinia stanowi załącznik do pisma Prezesa Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 kwietnia 2016 roku.

skuteczne wykonywanie indywidualnych praw do głosowania i do kandydowania w wyborach, utrzymuje ogólne zaufanie pokładane w administracji procesów wyborczych.

W innej sprawie, która została skierowana do Rzecznika, obywatelka wskazała swoje zastrzeżenia do uchwały Rady Miasta w sprawie powołania **okręgów będących jednostkami pomocniczymi oraz nadania im statutów**. Jak podkreśliła: „w szczególności uważam za naruszający prawa obywatelskie załącznik [...] do wyżej wymienionej uchwały, czyli Ordynację wyborczą do rad okręgu miasta [...]. Moim zdaniem ordynacja ma charakter dyskryminacyjny względem osób starszych i niepełnosprawnych”.

W swoim piśmie skarżąca wskazuje, iż: „czynne prawo wyborcze ogranicza się do osób w pełni sprawnych lub poruszających się na tyle dobrze, by dotrzeć na określoną godzinę do lokalu wyborczego. Głosowanie odbywa się jedynie w podanej godzinie, tj. o godzinie 18. i 18.30. W związku z tym z udziału w wyborach są wykluczone osoby pracujące i studiujące w tych godzinach. Ordynacja nie przewiduje możliwości dowozu do lokalu wyborczego osoby niepełnosprawnej czy starszej, ani nie ma w niej zapisów o dostosowaniu lokali wyborczych i a w statucie lokali rad okręgów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. [...] Nie ma również możliwości głosowania zaocznie, internetowo, czy przez osobę upoważnioną, co z powodzeniem stosuje się w innych wyborach”.

Podobnie jak w odniesieniu do przywołanej wcześniej skargi na procedurę wyborów sołtysa i rady sołeckiej, obywatelka w swoim piśmie podnosi również problematykę braku kontroli społecznej (obywateli) nad wyborami do rad okręgów, bowiem nie przewiduje się instytucji „mężów zaufania”, ani innego mechanizmu obserwowania wyborów.

Jako Rzecznik pozytywnie oceniam możliwość tworzenia przez organy gmin jednostek pomocniczych. Uważam, że instytucje takie pozwalają, z jednej strony na lepsze zarządzanie zadaniami samorządowi, z drugiej - na bliższy kontakt z obywatelami i zwiększenie poziomu partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych.

Niestety, skargi jakie napływają do Rzecznika od obywateli, a także wyniki podjętych konsultacji i analiz wskazują wyraźnie, że **rozważenia wymaga korekta ustawowej regulacji dotyczącej procedury wyborów do organów jednostek pomocniczych**. Obywatele zasadnie wskazują na oczekiwania dostosowania jej do ich potrzeb (w szczególności dotyczy to głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami i starszych), a także uwzględnienia zasad przejrzystości i kontroli. W moim przekonaniu słusznie podnoszone są w skargach porównania do regulacji wyborów odbywających się w Rzeczypospolitej Polskiej, zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2011 roku, Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej jako: *Kodeks wyborczy*). Oczywiście, mając na względzie specyfikę wyborów do jednostek pomocniczych, należy podkreślić występowanie obecnie dwóch bardzo wyraźnie różniących się standardów, kiedy to w wyborach do rad gminy (wyborach samorządowych) wyborcy mogą korzystać z przewidzianych przez *Kodeks wyborczy* licznych ułatwień w głosowaniu, stanowiących gwarancję zasady powszechności wyborów, a także składać m.in. protesty wyborcze, podczas gdy w odniesieniu do wyborów jednostek pomocniczych gminy – najczęściej takich mechanizmów nie ma.

Powyższe kwestie niepokoją mnie szczególnie w kontekście Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, która przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169). Pragnę podkreślić, że w art. 29 Konwencji zapewnia się, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Należy zauważyć, że mechanizm kształtowania instytucji jednostek pomocniczych stał się tymczasem jedną z ważnych form partycypacji obywateli w życiu gminy.

Badacze podkreślają również, że regulacje odbiegające od standardów przyjętych w wyborach regulowanych w *Kodeksie wyborczym* (m.in. dotyczących procedur głosowania) mają wpływ na niższą frekwencję wyborczą⁵.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.),

⁵ A. Ptak, *Wybory sołtysów i rad sołeckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Nr 3(49)/2012.

uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego **uwzględnienie wskazanych wyżej uwag i rozważenie dokonania koniecznych zmian w prawie**. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowiskach.

(-) [*Adam Bodnar*]